



Referência: Processo nº 202519222001166

Interessado(a): SECRETARIA DE ESTADO DA RETOMADA

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 1326/2025/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E DO TRABALHO. RESPONSABILIDADE TRABALHISTA. TERCEIRIZAÇÃO E QUARTEIRIZAÇÃO. FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL INDIRETA. LIMITES DA ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO DIRETA SOBRE EMPREGADOS DE EMPRESAS QUARTEIRIZADAS. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES PARA EVITAR RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ESTADO. OBSERVÂNCIA AO TEMA Nº 1118 DO STF E À ADC Nº 16. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Tratam os autos de consulta jurídica formulada pela Secretaria de Estado da Retomada, na forma do Despacho nº 272/2025/RETOMADA/GEAMQ (SEI nº 75339618), cujo objeto é obter orientação de caráter referencial sobre a extensão e os limites do dever de fiscalização do Estado de Goiás, na qualidade de concedente, sobre as contratações de mão de obra terceirizada realizadas por entidade conveniada, em um cenário fático que se amolda à figura da "quarteirização" de serviços.

2. A controvérsia emerge do contexto do Convênio nº 01/2021 SER (SEI nº 000022304868), firmado entre o Estado de Goiás, a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural (FRTVE). No âmbito deste ajuste, a FRTVE, na condição de interveniente administrativo e financeiro, contratou a empresa RR Administração & Serviços Ltda. para a prestação de serviços de limpeza nos Colégios Tecnológicos do Estado de Goiás (COTECs). O inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada resultou no ajuizamento de diversas reclamações trabalhistas em face do Estado de Goiás, suscitando a questão de sua responsabilidade subsidiária.

3. A consulta foi direcionada à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Retomada, que, em razão da temática, remeteu o feito à Procuradoria Trabalhista (PROT), nos termos do Despacho nº 70/2025-RETOMADA/PROCSET (75872020). No âmbito da Especializada foi exarado o **Parecer PGE/PROT nº**

86/2025 (76703177), aprovado pelo **Despacho PGE/PROT nº 594/2025** (76987203), destacando-se a crescente judicialização da matéria e a necessidade de uniformizar o entendimento sobre as melhores práticas de fiscalização a serem adotadas pela Administração Pública para se eximir de condenações por culpa *in vigilando*. Fundamenta sua preocupação no entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16 e no Recurso Extraordinário nº 760.931/DF (Tema 246 de Repercussão Geral), os quais, embora afastem a responsabilidade automática do Poder Público, admitem a condenação subsidiária mediante a comprovação de sua conduta culposa na fiscalização dos contratos.

4. Diante da complexidade do arranjo contratual, que envolve uma cadeia de responsabilidades que transcende a terceirização tradicional, e da relevância do tema para toda a Administração estadual, a matéria foi submetida a este Gabinete, para a emissão de diretriz referencial, com o fito de orientar a atuação dos gestores públicos estaduais em situações análogas, em conformidade com o disposto no art. 2º, § 1º, alínea “a”, da Portaria nº 170/2020 GAB/PGE.

5. É o relatório. Passa-se à análise.

6. A terceirização de serviços pela Administração Pública encontra amparo legal e tem como premissa a busca por maior especialização e eficiência. No entanto, o inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada tem gerado um expressivo contencioso, no qual se discute a extensão da responsabilidade do ente público tomador dos serviços. O arcabouço normativo fundamental sobre o tema é o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, cuja constitucionalidade foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16. Tal dispositivo estabelece que “A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis”; comando transplantado ao art. 121, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, que versa “§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo”.

7. A questão jurídica perpassou por diversas posições até a definição da tese constante do Tema de Repercussão Geral nº 1118 pelo STF, que ficou assim estabelecida:

1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.
2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está

descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/1974.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior".

8. Portanto, o cenário jurídico-normativo atual impõe à parte reclamante o ônus de demonstrar eventual falha da Administração na fiscalização contratual, seja por culpa *in eligendo*, relacionada à escolha inadequada da contratada, seja por culpa *in vigilando*, decorrente da omissão no acompanhamento da execução do ajuste. No caso específico da terceirização, incumbem à Administração diversas condutas preventivas, tais como a análise da capacidade econômico-financeira da empresa, incluindo a avaliação do capital social, bem como a adoção das providências previstas no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, destinadas a mitigar riscos e assegurar a adequada execução contratual.

9. Ocorre que o fenômeno da terceirização não exaure o conjunto de divisões contratuais do trabalho, sendo recorrente, na prática, a contratação, por parte das empresas terceirizadas, de outras prestadoras de serviços para a execução de determinadas atividades específicas. Esse fenômeno é identificado, na doutrina e na jurisprudência, como "quarteirização". Nessa hipótese, não se estabelece vínculo trabalhista entre os empregados da empresa quarteirizada e a empresa contratada pelo ente público, mas sim uma relação contratual de natureza comercial entre duas pessoas jurídicas: a contratada principal e a prestadora auxiliar.

10. Observando-se a tendência jurisprudencial consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1118, o fenômeno da "quarteirização" deve ser analisado sob a mesma lógica, especialmente no que se refere à responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Nessa linha, o ônus probatório permanece com o reclamante, que deve demonstrar, de forma clara e inequívoca, a ocorrência de culpa *in eligendo* ou de falha reiterada na fiscalização por parte da Administração. Tal entendimento foi reafirmado no julgamento da Reclamação nº 74.435/AP, em que a Segunda Turma do STF, por maioria de votos (4 a 1), afastou a responsabilidade subsidiária do Estado do Amapá, com base nos precedentes do Tema nº 1118 e da ADC nº 16. A posição vencedora enfatizou que não basta a mera alegação genérica de falha fiscalizatória; é necessário comprovar, de modo cabal, não apenas a omissão, mas também a reiteração dessa conduta e a inação consciente do Poder Público diante da ilegalidade, afastando, assim, qualquer presunção de responsabilidade automática pela inadimplência da contratada.

11. Todavia, não obstante a posição firmemente delineada pela Suprema Corte, conforme exposto pela Procuradoria Trabalhista desta Casa, verifica-se nítida resistência, por parte de setores da Justiça do Trabalho, quanto à adequada

distribuição e aplicação dos ônus probatórios em hipóteses de quarterização. É recorrente, nesse âmbito, a ausência de distinção entre a obrigação fiscalizatória da Administração quanto à contratada direta — que deve observar, nos termos do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, a regularidade do cumprimento das obrigações trabalhistas dos empregados da empresa contratada — e a pretensa obrigação de fiscalização dos contratos comerciais firmados por essa empresa com terceiros (empresas quarterizadas), situação que extrapola os deveres legalmente atribuídos à Administração Pública. Além disso, observa-se, com frequência, a não aplicação dos postulados firmados no Tema nº 1118 do STF, incorrendo-se na responsabilização subsidiária automática, ainda que sob forma disfarçada, com fundamento genérico no suposto benefício auferido pelo ente público em razão da prestação do serviço ou da ausência de fiscalização direta sobre as quarterizadas. Tal posicionamento ignora os limites fixados pela Suprema Corte e desconsidera que a responsabilidade do ente público pressupõe a comprovação de conduta omissiva culposa, de forma reiterada e consciente, na fiscalização da contratada direta, não se estendendo, portanto, a terceiros sem vínculo jurídico direto com a Administração.

12. Essa posição refratária, ainda adotada por instâncias da Justiça do Trabalho, quanto à correta aplicação da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1118, acaba por gerar consequências ainda mais gravosas nos casos de quarterização. Isso porque os procedimentos fiscalizatórios expressamente exigidos pela legislação - especialmente aqueles previstos no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021 - foram concebidos para incidir sobre as obrigações trabalhistas da empresa contratada diretamente pela Administração Pública, e pressupõem a existência de vínculo empregatício entre essa contratada e os trabalhadores envolvidos na execução contratual.

13. Na *quarterização*, inexistente liame contratual entre a empresa *quarterizada* e o Estado. Diante disso, revela-se tanto operacional, quanto juridicamente inviável, aplicar a essas situações o mesmo modelo fiscalizatório previsto para os contratos administrativos diretos, especialmente no que se refere ao acompanhamento das obrigações trabalhistas. De um lado, a complexidade decorrente da possibilidade de sucessivas terceirizações torna impraticável a fiscalização centralizada e eficaz dessas obrigações, ante a pulverização das relações de trabalho entre múltiplas pessoas jurídicas. De outro, a ausência de vínculo jurídico entre o ente público e a *quarterizada* impede a incidência plena e legítima do poder de polícia administrativa sobre essas relações, uma vez que não há contrato que fundamente a atuação direta do Estado na fiscalização individual das relações trabalhistas.

14. Inclusive, a atuação direta do Estado na fiscalização individual das quarterizadas, suprimindo a intermediação da empresa terceirizada com a qual efetivamente mantém vínculo contratual, pode produzir efeito contrário ao pretendido, ao fragilizar a distinção entre os níveis de contratação e inadvertidamente abrir margem para interpretações de que existiria uma relação direta entre o ente público e a quarterizada. Tal conduta pode ser explorada para sustentar, indevidamente, alegações de responsabilidade subsidiária do Estado, especialmente diante da jurisprudência trabalhista refratária à correta aplicação dos limites fixados pelo STF. Portanto, revela-se juridicamente inadequada a atuação fiscalizatória direta sobre empregados de empresas quarterizadas - como abordagens, inspeções ou coleta de documentos - sem a mediação formal da

contratada principal, devendo a Administração observar rigorosamente os limites legais de sua atuação e preservar, inclusive do ponto de vista probatório, a caracterização da quarterização como relação estritamente comercial entre entes privados.

15. Embora não se conteste a imprescindibilidade da atuação contenciosa contínua da Procuradoria-Geral do Estado, por meio dos instrumentos processuais cabíveis, para fazer valer a determinação legal e jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à vedação da responsabilização automática do ente público por obrigações trabalhistas, mostra-se igualmente necessário o estabelecimento de diretrizes fiscalizatórias específicas e direcionadas à realidade da quarterização. Tais diretrizes têm por finalidade orientar a Administração na gestão e fiscalização das quarterizadas de modo mais eficiente e preventivo, reduzindo a exposição a brechas interpretativas ainda exploradas por nichos da Justiça do Trabalho. Além disso, a adoção de procedimentos internos padronizados e coerentes com os limites legais da atuação fiscalizatória estatal contribui para facilitar a demonstração da diligência da Administração Pública no âmbito contencioso, reforçando a tese da ausência de culpa *in eligendo* ou *in vigilando* e fortalecendo a posição defensiva do Estado em demandas judiciais.

16. Para tanto, a via correta e juridicamente segura para o exercício do dever de fiscalização, no contexto da quarterização, é exigir que a empresa contratada diretamente pelo Estado demonstre periodicamente que está fiscalizando as empresas por ela subcontratadas. Inclusive, embora não seja condição *sine qua non* ante o modelo cogente de obrigações próprias dos contratos administrativos, a Administração Pública pode, no afã de consagrar ainda maior segurança jurídica e previsibilidade, estabelecer cláusulas contratuais que obriguem detalhadamente a contratada a apresentar, mensalmente, documentação comprobatória do adimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas empresas quarterizadas, bem como, no momento da contratação destas, a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, nos termos do art. 4º-B da Lei nº 6.019, de 1974.

17. Importa ressaltar que essa fiscalização deve ser exercida de maneira exclusivamente indireta - ou seja, mediante o controle da atuação fiscalizatória da contratada pelo Estado -, jamais incidindo diretamente sobre as empresas quarterizadas ou sobre os seus empregados, que não mantêm qualquer vínculo jurídico com o Estado de Goiás. A Administração não pode suprimir a posição jurídica da contratada no exercício da fiscalização, devendo, portanto, exigir que esta comprove o cumprimento regular de suas obrigações contratuais, inclusive no tocante à supervisão de seus próprios contratos de terceirização. Em outras palavras, ao Estado compete fiscalizar se a empresa contratada está, ela própria, fiscalizando as quarterizadas quanto ao cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias, sem que a Administração Pública se insira diretamente na relação fiscalizatória de natureza privada que existe entre essas empresas. Tal abordagem preserva os limites legais do poder de polícia administrativa e reforça, em eventual litígio, a diligência do ente público no cumprimento de seus deveres contratuais.

18. As ações já adotadas pela Secretaria da Retomada, consubstanciadas nos Ofícios nº 1607/2025/RETOMADA (SEI nº 74219521) e nº

1793/2025/RETOMADA (SEI nº 74941913), que solicitam à FRTVE informações detalhadas sobre os procedimentos de gestão, fiscalização contratual, e o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela RR Administração & Serviços Ltda., exemplificam o modelo de atuação que deve ser seguido.

19. Essa fiscalização indireta deve ser materializada pela exigência mensal de documentos que comprovem a regularidade da fiscalização exercida pela empresa contratada (terceirizada) em relação às suas quarterizadas. Para tanto, deve-se demandar que a empresa terceirizada apresente, mensalmente, em relação às suas próprias terceirizações (quarterizadas), no mínimo: (i) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); (ii) Certificado de Regularidade do FGTS (CRF); (iii) comprovação mensal de quitação das obrigações trabalhistas; e (iv) relação nominal mensal dos trabalhadores terceirizados. Ressalta-se, entretanto, que a documentação supramencionada não deve ser exigida diretamente das empresas quarterizadas ou de seus eventuais empregados, devendo toda a fiscalização ocorrer de forma indireta, mediante a comprovação da diligência fiscalizatória exercida pela empresa terceirizada contratada pelo Estado.

20. Diante do exposto, em acolhimento às razões apresentadas pela Procuradoria Trabalhista no **Parecer PGE/PROT nº 86/2025** (76703177) e no **Despacho PGE/PROT nº 594/2025** (76987203), e em consonância com a análise aqui desenvolvida, cumpre orientar a Administração Pública estadual - para mitigar os riscos de responsabilização subsidiária em casos de quarterização, sem prejuízo da contínua atuação jurídico-processual visando a prevalência da tese firmada pelo STF em relação ao ônus probatório - no sentido de que:

(i) a fiscalização exercida sobre as empresas quarterizadas deve ocorrer de forma indireta, por intermédio da empresa terceirizada com a qual o Estado mantém relação contratual;

(ii) a Administração deve estipular, nos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, cláusulas que lhes imponham a obrigação de fiscalizar suas respectivas quarterizadas, exigindo, ainda, a comprovação do exercício dessa fiscalização em periodicidade mínima mensal, na qual as terceirizadas deverão requerer das quarterizadas, no mínimo: (a) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); (b) Certificado de Regularidade do FGTS (CRF); (c) comprovação mensal de quitação das obrigações trabalhistas; e (d) relação nominal mensal dos trabalhadores terceirizados.

21. Orientada a matéria, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Retomada**, via **Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Além disso, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Especializadas, Regionais e Setoriais da Administração direta e indireta, bem como ao CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 11/11/2025, às 07:37, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **77875866** e o código CRC **AFE3F6EB**.



Referência:
Processo nº 202519222001166



SEI 77875866